Организация Объединенных Наций S/2007/294



Совет Безопасности

Distr.: General
18 May 2007
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 18 мая 2007 года на имя Председателя Совета Безопасности

Мне хотелось бы обратить внимание на обмен письмами между моим предшественником и Председателем Совета Безопасности в октябре 2004 года (S/2004/797 и S/2004/858) относительно продления срока действия мандата Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) на период в три года с 1 января 2005 года по 31 декабря 2007 года, а также о необходимости подготовки среднесрочного обзора в июле 2006 года.

В этой связи настоящим прилагаю доклад, подготовленный независимым консультантом, назначенным ЮНОВА в консультации с Управлением служб внешнего надзора, в котором рассматривается деятельность и результаты работы ЮНОВА (см. приложение). Этот обзор был проведен в период с 22 сентября по 30 ноября 2006 года и отражает итоги работы консультанта во время его поездок в Нью-Йорк с посещением Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и в Дакар с посещением штаб-квартиры ЮНОВА.

В обзоре содержится оценка прогресса, достигнутого в выполнении основных функций, которые были поручены Отделению и изложены в его мандате, содержащемся в приложении к письму Генерального секретаря от 14 декабря 2004 года (S/2005/16) на имя Председателя Совета Безопасности, а также указаны дополнительные задачи, которые Совет Безопасности поручил для выполнения ЮНОВА. В обзоре отражаются также отзывы о работе ЮНОВА, полученные от Экономического сообщества западноафриканских государств и ряда других ключевых международных партнеров в рамках субрегиона Западной Африки, в том числе различных подразделений Организации Объединенных Наций, имеющих свои региональные отделения в Западной Африке. При выполнении своего мандата Отделение, возглавляемое моим Специальным представителем Ахмеду ульд Абдаллахом, получало всю необходимую помощь от правительства принимающей страны (Сенегал).

Мне хотелось бы проинформировать членов Совета Безопасности о том, что выраженные консультантом концептуальные соображения практического характера по поводу улучшения взаимодействия и взаимодополняемости различных структур, прежде всего в рамках реализации мандатов Департамента по политическим вопросам и ЮНОВА, рассматриваются с целью максимального повышения коллективного вклада Организации в улучшение положения в Западной Африке, в первую очередь в области укрепления мира и безопасности.

07-34478 (R) 210507 220507

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) **Пан** Ги Мун

Приложение

Независимый обзор деятельности Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки

Концепция создания Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки и окружающая обстановка

1. Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА)[1], которое называется также Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по Западной Африке (ЮНОВА), было учреждено в Дакаре на период в три года по рекомендации Межучрежденческой миссии в Западную Африку, состоявшейся 6–27 марта 2001 года, относительно создания «механизма проведения систематических и регулярных консультаций среди подразделений системы Организации Объединенных Наций в целях определения и согласования национальных и субрегиональных политики и стратегий» (S/2001/434, раздел IV.B) и на основании последующего обмена письмами между Генеральным секретарем и Председателем Совета Безопасности (S/2001/1128 и S/2001/1129).

2. Проведение этого независимого среднесрочного обзора[2] было предусмотрено в письме Генерального секретаря (S/2004/797), в котором Совету Безопасности предлагалось продлить мандат ЮНОВА до конца 2007 года. В задачи этого обзора входит:

a) определение полученных результатов и достигнутого прогресса;

b) изучение сильных и слабых сторон ЮНОВА и выявление рисков и возможностей;

c) анализ передового опыта и извлеченных уроков;

d) выработка рекомендаций в отношении политики и практики на будущее.

3. Главной сферой деятельности ЮНОВА является решение вопросов обеспечения мира и безопасности в Западной Африке. За последние 20 лет этот регион пережил огромное количество конфликтов, причем многие источники конфликтов по-прежнему сохраняются. ЮНОВА призвано применять субрегиональный подход к решению проблем и устранению причин конфликтов, выходящих за рамки границ отдельных государств и обществ, опираясь при этом

---

[1] ЮНОВА было создано в качестве отделения Департамента по политическим вопросам вне структуры Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и стало первым опытом в развертывании этим департаментом децентрализованного регионального механизма по политическим вопросам. Несмотря на то, что это отделение финансируется из регулярного бюджета по статье финансирования специальных политических миссий, функции ЮНОВА отличаются от задач специальных политических миссий. Мандат ЮНОВА см. S/2005/16.

[2] Настоящий обзор был проведен с 22 сентября по 30 ноября 2006 года, главным образом в Нью-Йорке и Дакаре, с краткосрочными поездками в Гвинею и Гану. Основные достижения ЮНОВА были изложены в предыдущем внутреннем обзоре деятельности ЮНОВА, который был проведен силами его персонала, см. S/2004/797, приложение, пункт 52.

на возможности системы Организации Объединенных Наций и подключая все ее соответствующие структуры в этом регионе.

4. Организация Объединенных Наций имеет в этом субрегионе несколько специальных политических миссий и миротворческих миссий[3], которые все занимаются проблемами, присущими конкретной стране. Многие такие проблемы выходят за рамки государственных границ, и вспышка конфликта в одной стране может вызвать дестабилизацию обстановки в других странах. ЮНОВА наделено мандатом решения таких проблем с субрегиональных позиций. При этом отделение имеет дополнительное преимущество рассматривать политические проблемы и причины конфликта под новым углом.

Дополняющий характер механизма ЮНОВА

5. В своей деятельности Организация Объединенных Наций решает важные задачи предотвращения конфликтов и миростроительства во всех регионах мира. Такая деятельность осуществляется в основном на двух уровнях: на глобальном уровне и страновом уровне. На страновом уровне работа ведется ее страновыми группами, а в отдельных случаях специальными политическими и миротворческими миссиями, а на глобальном уровне ее деятельность осуществляется из Центральных учреждений по линии Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и недавно созданной Комиссии по миростроительству, которые все находятся в Нью-Йорке.

6. Как децентрализованная структура, расположенная в субрегионе ЮНОВА вносит новый и интересный аспект. Каждая страновая группа Организации Объединенных Наций и/или специальная миссия могут сталкиваться с широким кругом вопросов и проблем, которые пересекаются или связаны с вопросами предотвращения конфликтов и укрепления мира. Недостатком таких групп и миссий является то, что независимо от ранга и полномочий их руководителей в своих действиях они ограничены возможностью решения проблем только в рамках одной страны, а их преимущество состоит в том, что они могут устанавливать и поддерживать рабочие отношения с правительством конкретной страны и другими соответствующими субъектами. Вместе с тем вопросы, которыми они занимаются, при всей их локальной значимости, могут не иметь столь важного значения в глобальном масштабе, чтобы они попадали в поле зрения, не говоря уже о вмешательстве находящихся в Нью-Йорке департаментов Организации Объединенных Наций, которые призваны решать вопросы предотвращения конфликтов и миростроительства. Поэтому существует разрыв между возможностями Организации Объединенных Наций решать такие вопросы на страновом уровне и практической целесообразностью их рассмотрения и вмешательства Организации Объединенных Наций на уровне Центральных учреждений. ЮНОВА располагает потенциальными возможностями заполнить это разрыв в Западной Африке.

7. Идея о том, чтобы страновые группы Организации Объединенных Наций[4] могли пользоваться ресурсами субрегиональных структур, вроде ЮНОВА, для решения сложных проблем, связанных с урегулированием политической си-

[3] В Кот-д'Ивуаре, Гвинее-Бисау, Либерии и Сьерра-Леоне.

[4] Особенно, если они будут создаваться в соответствии с рекомендацией Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций.

туации или вооруженного конфликта, которые теперь составляют все более весомую часть их работы, представляется новаторской и привлекательной. Существуют значительные преимущества не только для страновых групп или политических миссий, но и для Секретариата Организации Объединенных Наций, которые заключаются в том, что они имеют возможность опираться на политические и интеллектуальные ресурсы специалистов, которые, работая за пределами той или иной страны, находятся все же в местах географической близости, хорошо знают обстановку в стране и субрегионе и могут оказать эффективную помощь в виде предоставления добрых услуг. Это позволяет страновой группе/специальной миссии и Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций иметь доступ к дополнительным источникам знаний и информации. Такой подход служит также платформой для апробирования идей и предлагаемых инициатив. Этот ресурс можно использовать для оказания помощи в случаях, когда местное присутствие Организации Объединенных Наций глубоко погружено в трясину местного политического конфликта и его вмешательство с учетом таящейся опасности будет непродуктивным[5].

8. Практика использования генеральными секретарями механизма специальных представителей для разрешения конфликтов восходит почти к истокам создания самой Организации Объединенных Наций. Тем не менее по состоянию на сентябрь 2006 года ЮНОВА было единственным субрегиональным подразделением, имеющим мандат в области предотвращения конфликтов и миростроительства, который продлевался[6]. Поэтому создание этого отделения в качестве эксперимента может существенно дополнить механизмы, используемые Секретариатом Организации Объединенных Наций и международным сообществом в решении проблем предотвращения конфликтов и миростроительства. Этот эксперимент заслуживает внимания и анализа, который позволил бы извлечь определенные уроки. Такой анализ еще не проводился и нет оснований полагать, что Департамент по политическим вопросам, от которого во многом зависит судьба ЮНОВА, или Департамент операций по поддержанию мира, который руководит его работой, всерьез задумывались над этим вопросом.

9. В структуре Департамента по политическим вопросам имеется группа по планированию. Тем не менее руководство этой группы признало, что на данный момент основное внимание уделяется созданию звена по поддержке посредничества в связи с передачей ему этой функции. Таким образом, вопросам перспективного планирования и обобщения извлеченных уроков прошлого стало уделяться меньше внимания. Департамент по политическим вопросам, в отличие от Департамента операций по поддержанию мира, не имеет формального механизма по анализу извлеченных уроков. С учетом деликатного характера его задач такой подход может быть оправданным. Однако явное отсутствие какой-либо методики сбора и анализа информации о приобретенном опыте на местах и обобщения извлеченных уроков для последующего распростране-

---

[5] Эти проблемы рассматриваются более подробно в недавней публикации Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций «Что значит быть специальным представителем Генерального секретаря».

[6] Мандат аналогичного подразделения для Восточной Азии, которое будет базироваться в Сингапуре, уже подготовлен и, как предполагается, Департамент по политическим вопросам планирует вскоре приступить к его созданию. Рассматривается также вопрос о создании такого подразделения в Центральной Африке/районе Великих озер.

ния полученных знаний внутри департамента[7] при соблюдении надлежащих процедур представляется серьезным недостатком, налагающим ненужное ограничение на эффективное использование потенциала таких субрегиональных подразделений, как ЮНОВА.

10. Сама идея создания децентрализованной структуры, вроде ЮНОВА, предполагает наличие определенных хорошо отлаженных централизованных функций. С учетом важности сохранения институциональной памяти и обеспечения легкого доступа к накопленной информации и извлечения из нее полезного опыта одной из таких функций могло бы, видимо, стать проведение анализа ранее возникавших ситуаций и методов их разрешения, которые применялись Организацией Объединенных Наций и международным сообществом. Тем не менее деже при беглом взгляде на деятельность Департамента по политическим вопросам и работу ЮНОВА, который отражен в настоящем обзоре, можно сделать вывод о необходимости совершенствования работы этих двух подразделений, с тем чтобы они могли полнее использовать механизмы контроля и оценки в качестве инструментов повышения эффективности их деятельности. Если при более серьезном и тщательном рассмотрении этого вопроса такой предварительный вывод окажется правильным, то со стороны Департамента по политическим вопросам и ЮНОВА при согласовании с Управлением служб внутреннего надзора потребуется принятие соответствующих решений.

Разумные требования

11. Настоящий обзор был призван рассмотреть вопрос о выборе стратегических приоритетов ЮНОВА и о связи между поставленными перед ним задачами и применяемой им стратегией. Дать со всей определенностью окончательный ответ на этот вопрос представляется еще слишком рано по ряду причин. Во-первых, любое новое начинание вроде создания ЮНОВА является по своему характеру экспериментом, а поскольку такой механизм функционирует в сфере решения политических проблем и предотвращения конфликтов, его стратегия должна быть достаточно гибкой и способной реагировать на изменяющиеся обстоятельства. Во-вторых, любое отделение, которое призвано выполнять функцию оказания «добрых услуг», должно иметь поле для маневра в случае обострения политических проблем или возможного назревания конфликта в результате действия сил, на которые оно практически не в состоянии оказать никакого влияния. Более того, способность оперативно и умело реагировать на внезапное возникновение непредвиденных ситуаций как раз и является одним из преимуществ создания такой структуры.

12. Тем не менее самой главной причиной преждевременности ответа на поставленный вопрос является то, что еще не определены разумные требования, предъявляемые к механизму ЮНОВА. Соответствующие департаменты в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и заинтересованные государства-члены могли бы оказать содействие в конкретизации мандата этого подразделения для будущих этапов его существования. Это можно было бы сделать в рамках общего уточнения разумных требований, предъявляемых ко всем специальным политическим миссиям и миссиям «добрых услуг» Орга-

[7] Также для распространения в надлежащем порядке извлеченного опыта в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и среди международного сообщества.

низации Объединенных Наций, а также к подразделениям, занимающимся вопросами предотвращения конфликтов и миростроительства на глобальном, субрегиональном и национальном уровнях. Такое уточнение могло бы стать логическим следствием недавно подготовленного Управлением служб внутреннего надзора доклада по итогам проверки эффективности управления специальными политическими миссиями Департаментом по политическим вопросам[8].

13. В ходе проведения этого эксперимента работу ЮНОВА следовало бы контролировать с использованием лишь нескольких простых показателей, однако этого не делалось. Такие показатели необязательно должны быть измеримыми[9]. Если измерение возможно (и экономически оправдано), то его, несомненно, следует производить. Однако нет никакого смысла притворяться измерять то, чего измерить нельзя[10], особенно когда речь идет о таких важных вопросах, как предотвращение конфликтов и миростроительство. Сейчас необходимо сделать так, чтобы специалисты, имеющие практический опыт работы в области предотвращения конфликтов, могли провести совместные консультации и предложить некоторые элементарные качественные и/или практические показатели для определения общей эффективности работы ЮНОВА.

Стратегическая направленность деятельности ЮНОВА в рамках его мандата

14. ЮНОВА осуществляет свой мандат, направленный на повышение вклада Организации Объединенных Наций в дело укрепления мира и безопасности в Западной Африке, на основе реализации пяти функций, порученных ему в соответствии с мандатом. Тем не менее настоящий обзор призван также рассмотреть вопрос о том, как ЮНОВА определяет стратегические приоритеты для ориентации в своей работе, сумело ли оно действительно найти свою нишу сравнительных преимуществ в рамках системы Организации Объединенных Наций и среди ее отдельных структур, а также что является основной движущей силой в этом процессе стратегического планирования. Пока нет ясности в том, является ли на данной стадии такой подход наиболее подходящим для ответа на этот вопрос.

15. Стратегическое планирование утратило тот статус, который оно имело в середине 1960-х годов, поскольку теперь его нельзя отождествлять со стратегическим мышлением. Планирование — это прежде всего анализ поставленной задачи с разбивкой ее решения на несколько действий, формализацией этих действий и изложением ожидаемых последствий. Стратегическое мышление — это синтез, включающий интуицию и творчество. Итогом стратегического мышления является комплексное перспективное, не очень точно сформулиро-

---

[8] Документ A/61/357.

[9] См. E/AC.51/2006/4, пункт 66.

[10] «Прежде всего надо измерять то, что поддается прямому измерению. Этого уже достаточно. Далее необходимо отказаться от измерения того, чего измерить нельзя, и не вводить произвольный количественный показатель. Такой показатель был бы искусственным и необъективным. Затем было бы близоруко предполагать, что все, что не поддается прямому измерению, по сути не имеет очень важного значения. И было уж совсем нелепо утверждать, что все, что поддается прямому измерению, вообще не существует» (Даниэль Янкелович).

ванное видение направления, которое должно свободно проявляться в любой момент и в любом звене организационной структуры[11]. Если роль стратегического планирования в работе ЮНОВА еще по сути не ясна и в действительности, пожалуй, не отвечает ситуации, то признаки стратегического мышления вполне заметны.

16. Важными факторами в определении того, в каком направлении должна осуществляться работа ЮНОВА в области оказания «добрых услуг», являются, по всей видимости, руководство со стороны Канцелярии Генерального секретаря и взаимодействие с ней. Так и должно быть. Стратегическое мышление проявляется в выборе проводимых предметных исследований и методов использования их результатов. После поездки членов Совета Безопасности в страны Западной Африки и вынесения в адрес ЮНОВА рекомендации о подготовке доклада по трансграничным проблемам ЮНОВА в консультации с региональными структурами и миротворческими миссиями Организации Объединенных Наций в этом регионе подготовило доклад и матричную таблицу, в которой названы учреждения или партнеры, призванные выполнять отведенные для них задачи. Затем была проделана работа с целью решения отдельных поставленных вопросов, связанных, в частности, с проблемами в области разоружения, демобилизации и реинтеграции и проблемами безработицы среди молодежи.

17. В докладе по проблемам безработицы среди молодежи[12] рассматриваются такие вопросы, как необходимость улучшения делового климата на базе расширения транспарентности и организации профессионально-технического обучения молодежи по специальностям технического обслуживания электронных аппаратов, включая мобильные телефоны, а также подчеркивается важность внедрения программ производственного обучения учеников. Такая работа сопровождалась и подкреплялась информационно-просветительскими кампаниями, мобилизацией ресурсов среди заинтересованных доноров и налаживанием сотрудничества с сетью по расширению занятости среди молодежи совместным секретариатом, созданным в Женеве Международной организацией труда, Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком после проведения Саммита тысячелетия. ЮНОВА, похоже, терпеливо и настойчиво старалось включить в повестку дня различных организаций в регионе проблему безработицы среди молодежи как фактора, способствующего возникновению конфликтов, и тем самым добиваться постепенного согласования усилий правительств, гражданского общества и международного сообщества, в том числе страновых групп Организации Объединенных Наций[13]. В рамках разрабаты-

[11] См. The Rise and Fall of Strategic Planning, Henry Mintzber, Free Press, 1994.

[12] Можно ознакомиться на веб-сайте ЮНОВА (http://www.un.org/unowa/studies/yunemp-v2-en.pdf).

[13] За счет привлечения ресурсов двусторонних доноров ЮНОВА предоставило сети по расширению занятости среди молодежи возможность направить в длительную командировку специалиста по проблемам безработицы среди молодежи для работы в ЮНОВА с целью осуществления контроля за реализацией усилий в этой области. Это является несомненным успехом ЮНОВА в деле укрепления доверия среди доноров, однако здесь кроется также потенциальная опасность для будущего. ЮНОВА не является оперативным подразделением и не должно пытаться стать тем, для чего оно не располагает необходимым потенциалом. Дополняющий характер этого отделения предполагает грамотное использование результатов пропагандистского анализа, его способность поднимать вопросы и включать их, в сжатой и доступной форме, в повестку

ваемой стратегии ЮНОВА проводит также исследование по изучению взаимосвязи между стремительной урбанизацией и снижением уровня безопасности в регионе. Пока рано говорить о том, какие будут получены результаты, однако совершенно очевидно, что это лишь начальная постановка проблемы, которая влияет на потенциальную опасность вспышки конфликта в Западной Африке и которую еще предстоит решать.

18. В проводимых исследованиях прослеживается тенденция анализа взглядов, а значит и программ работы партнеров системы Организации Объединенных Наций и правительств стран региона, организаций гражданского общества и международного сообщества, включая отдельные крупные неправительственные организации. Такие исследования отнюдь не являются принципиально новыми подходами к научному анализу различных вопросов. Иначе они дублировали бы усилия структур, которые уже прочно утвердились в рамках системы Организации Объединенных Наций. Их новизна и важность состоит в том, что они представляют собой пропагандистский анализ: проведение заданных экспериментов с использованием анализа в попытке согласования подходов различных партнеров и пропаганды субрегиональной повестки дня в области предотвращения конфликтов.

19. ЮНОВА утверждает, что оно стремится выявить возникающие проблемы, относящиеся к сфере предотвращения конфликтов, уделяет повышенное внимание конкретным проблемам и старается решать вопросы с ориентацией на принятие практических мер. ЮНОВА утверждает, что оно добилось таких результатов за счет расширения сотрудничества и обмена информацией и прежде всего за счет пропаганды применения комплексного субрегионального подхода. Похоже, что ЮНОВА действительно приобрело и использует хотя бы частично накопленный опыт, необходимый для решения существующих и возникающих проблем, связанных с предотвращением кризисов и ликвидацией их последствий.

20. На данный момент по всем сигналам, полученным в ходе проведения настоящего обзора, можно сделать вывод, что роль ЮНОВА в области оказания добрых услуг была крайне успешной. Тем не менее эффективность работы Отделения сдерживалась низким уровнем взаимодействия с центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и недостаточной поддержкой с их стороны. Это можно объяснить явным отсутствием общего плана работы, а также отсутствием среди отдельных сотрудников четкого понимания их обязанностей и функций самого Отделения. Проблема отчасти сопряжена с начальными трудностями внедрения новых инициатив, отчасти вызвана медлительностью в принятии решений на управленческом уровне[14] и отчасти обу-

---

дня учреждений-исполнителей, которые призваны осуществлять программы в своих областях, а также тех организаций, которые собираются подключиться к такой работе. Существует опасность того, что при постановке вопросов возникает соблазн заняться вплотную их осуществлением. ЮНОВА должно поддерживать здесь тщательный баланс. Этот вопрос необходимо будет проработать более подробно в дальнейших обзорах деятельности ЮНОВА.

[14] Для руководства Отделением ПРООН назначила и финансировала должность директора, который в апреле 2006 года уволился после того, как выделенные ресурсы были израсходованы. Затем в бюджет ЮНОВА была добавлена одна должность, которая еще не заполнена.

словлена отсутствием общей ясности в отношении того, какие цели преследует такая новая структура.

21. Что касается основных направлений деятельности, рекомендованных для ЮНОВА на следующий период трех-пяти лет, то первой задачей является четкое определение минимального ядра сотрудников, которыми подразделение с региональным уклоном должно обладать для обеспечения приемлемого уровня эффективности работы. В настоящее время, помимо возможности выполнять роль механизма добрых услуг, ЮНОВА имеет в своей структуре некоторый потенциал специалистов, которые занимаются анализом политической обстановки, вопросами гендерного равенства и правами человека, однако у него, к сожалению, нет сотрудника, кроме прикомандированного, который мог бы заниматься вопросами гуманитарной сферы. В его структуре имеются также сотрудники по военным вопросам и по вопросам безопасности. Такая расстановка кадров позволяет продвигаться вперед и априори является обоснованной, однако ее необходимо еще внимательно проанализировать на предмет того, является ли она оптимальной для такой новаторской инициативы и насколько она вписывается в рамки целостной и экономически эффективной структуры.

22. Нынешние штатные сотрудники ЮНОВА, похоже, настолько глубоко заняты своими многочисленными сложными задачами, что у них нет времени для тщательного осмысления решаемых ими проблем. С учетом накопленного ими опыта они могли бы высказать свои идеи относительно минимальной критической массы основных специалистов[15], которых ЮНОВА должно иметь, включая звено оказания добрых услуг и функцию специального представителя. Они и другие соответствующие заинтересованные субъекты могли бы подсказать, как завершить этот процесс в ближайшем будущем и, разумеется, до представления нового доклада Совету Безопасности с рекомендацией о продлении срока действия мандата ЮНОВА.

23. Следующим шагом должна быть разработка общего плана работы Отделения и его использование в качестве живого управленческого инструмента. Сотрудники Отделения, когда их спрашивали об этом, отвечали, что у них имеются индивидуальные планы работы, что действительно так, и что общей рамочной схемой для их работы служит бюджетный документ[16]. Такой документ существует и содержит цели и показатели достижения. Тем не менее он охватывает лишь один год и не содержит долгосрочной или даже среднесрочной перспективы видения ситуации в области предотвращения конфликтов и миростроительства в Западной Африке. Такое видение позволило бы объединить различные компоненты работы ЮНОВА, увязав их с показателями, которые являются измеримыми или хотя бы наблюдаемыми для грамотных наблюдателей. Результаты достижения таких показателей могли бы служить ориентиром в подведении итогов каждодневной, недельной и месячной работы по

---

[15] В настоящее время имеются четыре сотрудника: анализ политической ситуации, гуманитарные вопросы, права человека/гендерные вопросы и вопросы в военной области и сфере безопасности.

[16] Они также отмечают, что одним из преимуществ ЮНОВА является то, что наряду с закреплением каждого сотрудника за конкретным блоком вопросов все они работают вместе, ежедневно консультируются друг с другом и обмениваются информацией. Это позволяет проводить непрерывную оценку ситуаций и стратегий в области укрепления мира и безопасности под углом долгосрочной перспективы.

выполнению различными сотрудниками своих индивидуальных планов работы и эффективности работы различных звеньев Отделения.

24. Бюджетный документ, в русле рекомендаций проводимых ранее Управлением служб внутреннего надзора оценок деятельности миротворческих миссий, включает стратегию свертывания деятельности Отделения. Для специальных политических и миротворческих миссий в отдельных странах включение такой стратегии вполне оправдано. Тем не менее ЮНОВА, занимаясь более широкой субрегиональной проблематикой, должно планировать свою деятельность на более длительный срок и работать с осознанием ее последствий в более широком географическом и политическом пространстве. Эффективность его работы должна оцениваться именно в этом контексте. При таких обстоятельствах говорить о важности разработки стратегии свертывания деятельности представляется преждевременным.

25. Многие управленческие пробелы и недостатки, обусловленные отсутствием общего плана работы Отделения, можно было бы устранить, если бы была заполнена должность заместителя директора. Ранее эта должность была предоставлена и финансировалась по линии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ее занимал сотрудник старшего звена до апреля 2006 года. Затем ресурсы ПРООН были исчерпаны и поэтому должность заместителя директора была включена в бюджет Отделения, но она до сих пор остается вакантной. В ходе проведения обзора его авторы получили неофициальную информацию о том, что в Секретариате Организации Объединенных Наций имеется такой квалифицированный сотрудник, однако он не был переведен якобы из-за того, что сотрудники Центральных учреждений и персонал ЮНОВА имеют неодинаковый статус в их трудовом контракте. Сотрудники ЮНОВА, по всей видимости, имеют контракты, которые составлены исключительно для работников ЮНОВА, и поэтому они не могут свободно переводиться на другие должности внутри Секретариата Организации Объединенных Наций.

26. Если эта должность действительно не заполняется по этой причине, то в таком случае налицо бюрократические препоны, которые превалируют над здравым смыслом и существованием серьезной потребности. Эта потребность вытекает прежде всего из необходимости назначения опытного и строгого руководителя, способного обеспечить бесперебойную и слаженную работу различных звеньев ЮНОВА, снять бремя повседневного контроля за работой Отделения с плеч Специального представителя Генерального секретаря, услуги которого в области оказания добрых услуг и его дипломатический опыт были и, вероятнее всего, будут востребованы, и, во-вторых, предоставить этому руководителю кадровый аппарат в составе опытных сотрудников, у которых будет разумная и нормальная перспектива продвижения по службе в структуре Организации Объединенных Наций, в департаментах и на должностях, где будет необходим их крайне полезный опыт и знания, приобретенные во время работы в ЮНОВА. Направление некоторых сотрудников Департамента по политическим вопросам для работы в Отделении представляется весьма полезным для получения ими необходимого опыта работы на местах.

27. Что касается конкретных дополнительных видов деятельности или мероприятий, которыми должны будут заниматься сотрудники ЮНОВА, то сейчас, пожалуй, еще рано добавлять новые задачи в текущий мандат и его толкование.

Например, подготовка исследований, которыми ЮНОВА уже занимается, является новым направлением работы, сочетающим в себе анализ и пропаганду. Эти аналитические документы использовались и используются целым рядом соответствующих учреждений и организаций как на национальном, так и на субрегиональном уровне, и они служат справочными материалами при рассмотрении вопросов предотвращения конфликтов и миростроительства на совещаниях, в работе которых участвуют соответствующие субъекты. Так, проблема безработицы среди молодежи как фактор, способствующий разжиганию конфликтов, получает на форумах все более широкое распространение.

Результаты и ориентация на результаты

28. ЮНОВА способствовало достижению некоторых позитивных результатов на страновом, региональном и глобальном уровнях, которые включают:

a) эффективное использование своего механизма добрых услуг, что подтверждается многочисленными привилегированными и хорошо информированными наблюдателями внутри и за пределами системы Организации Объединенных Наций;

b) согласование работы различных специальных политических миссий и миротворческих миссий в субрегионе как на уровне специальных представителей, так и на уровне военных советников таких миссий;

c) пропагандистский анализ проблем безработицы среди молодежи, проблем легкой доступности стрелкового оружия, трансграничных проблем и смежных проблем в приграничных районах с точки зрения безопасности и развития, а также мирная и конституционная передача власти;

d) работа Смешанной камеруно-нигерийской комиссии, которая внесла существенный вклад в урегулирование пограничных проблем между двумя странами.

29. Фактором, способствующим достижению этих позитивных результатов, является наличие потенциала добрых услуг, который, по всей видимости, используется продуманно в тесном контакте с Канцелярией Генерального секретаря и который получает широкую поддержку. Кроме того, сотрудники ЮНОВА преданы делу выполнения своих задач и соблюдению принципов работы в качестве сотрудников Организации Объединенных Наций, и потому они работают очень добросовестно, стараясь сгладить, а то и полностью исключить управленческие промахи, о которых говорилось выше. Кроме того, довольно малочисленный состав Отделения позволяет всем сотрудникам быть в курсе текущих дел и адаптироваться к существующим обстоятельствам.

30. Отделение предпринимает полезные усилия по согласованию деятельности различных подразделений в рамках системы Организации Объединенных Наций, проявляя отзывчивость в организации регулярных форумов и встреч для членов специальных политических и миротворческих миссий в субрегионе, на которых обсуждаются вопросы, выходящие за рамки государственных границ, и проблемы, представляющие общий интерес для руководства таких миссий, включая их военные компоненты.

31. ЮНОВА официально опубликовало свое исследование по проблемам мирной смены власти[17]. Постановка этого вопроса хорошо вписывается в обсуждения, которые проводятся в рамках совместного семинара ЭКОВАС/ЮНОВА по проблемам политики в условиях изменяющейся архитектуры безопасности в Западной Африке, который состоялся 30 и 31 октября 2006 года в Аккре. В этой области ЮНОВА как раз могло бы наращивать свою нынешнюю работу и подкреплять роль государственных деятелей в связи с осуществлением Специальным представителем Генерального секретаря добрых услуг и при поддержке с его стороны.

32. ЮНОВА отмечает, что с учетом его мандата Отделение стремится расширить связи с подразделениями Организации Объединенных Наций и партнерами в реализации субрегионального подхода, координации деятельности и обмена информацией путем проведения регулярных совещаний с a) специальными представителями Генерального секретаря, b) командующими силами, c) Рабочей группой по вопросам регионального межмиссионского сотрудничества, d) руководителями правозащитных компонентов миссий Организации Объединенных Наций и e) региональными присутствиями Организации Объединенных Наций в Дакаре (Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и т.д.). На этих заседаниях обсуждаются проблемы, которые оказывают влияние на ситуацию в субрегионе. Кроме того, Отделение оказывает добрые услуги и направляет своих представителей со специальными поручениями в различные страны, по мере необходимости, и предоставляет Центральным учреждениям непосредственную, хорошо проверенную справочную информацию о политической обстановке и ситуации в сфере безопасности в субрегионе.

33. Одним из аспектов его работы, заслуживающих внимания в контексте извлечения уроков из своего опыта, является налаживание взаимодействия со Смешанной камеруно-нигерийской комиссией. Успех в работе ЮНОВА частично можно объяснить существованием такой связи и интеграции с работой Смешанной комиссии. Именно тесная связь непосредственных задач специальных политических миссий и миссий по предотвращению конфликтов с параллельным использованием механизмов изучения и анализа опыта в области предотвращения конфликтов под углом гораздо более долгосрочной перспективы и позволяет добиваться такой позитивной синергии. Работа Смешанной комиссии, как отмечается, во многом способствовала урегулированию пограничного спора между этими двумя странами, в частности по вопросу о полуострове Бакасси. Настоящий обзор по сфере охвата ограничивается работой ЮНОВА, однако совершенно очевидно, что между сотрудниками этих двух структур налажено тесное взаимодействие с пользой для обеих. Этот вопрос требует дальнейшего изучения и наблюдения на предмет того, какие уроки можно было бы извлечь для реализации в будущем инициатив подобного рода[18].

---

[17] *Life after State House: Addressing Unconstitutional Changes in West Africa*, документ, подготовленный ЮНОВА, Дакар, март 2006 года.

[18] После вынесения Международным Судом своего заключения Генеральный секретарь предложил двум сторонам создать смешанную комиссию под председательством Организации Объединенных Наций и с обслуживанием ее персоналом в целях выполнения принятого решения (т.е. о выводе войск), а также по реализации мер в области укрепления доверия. Такая схема рассматривалась некоторыми в качестве новой парадигмы

34. Управление по координации гуманитарной деятельности (УКГД) имеет в Дакаре свое собственное отделение, которое связано, но не интегрировано с ЮНОВА. Первоначально оба отделения находились в одном помещении, однако когда отделение УКГД стало разрастаться, советник по гуманитарным вопросам был вынужден найти себе новое помещение. Региональный директор остается советником при Специальном представителе Генерального секретаря по гуманитарным вопросам. ЮНОВА и УКГД заявили о том, что их разделение не привело к свертыванию сотрудничества между ними или к понижению эффективности их работы. Однако в подтверждение их позиций по этому вопросу они еще не представили убедительных доказательств. В настоящем обзоре авторы ставят под сомнение, что раздельное существование таких подразделений является наиболее экономически эффективной конфигурацией.

35. Накопленный опыт свидетельствует о тенденции, когда новые подразделения системы Организации Объединенных Наций стремятся получить для себя автономию, как только они накапливают достаточную критическую массу своего потенциала. Таким образом возникает вопрос, действительно ли необходимо создавать отдельные подразделения для решения таких вопросов, как обеспечение гендерного равенства, соблюдение прав человека, положение детей в условиях вооруженного конфликта или проблемы окружающей среды в условиях конфликта, даже при наличии достаточного объема бюджетных ресурсов для обеспечения существования таких отдельных структур, и будет ли способствовать такая схема формированию более целостного и эффективного субрегионального подхода. Это представляется сомнительным, особенно когда бывший руководитель ЭКОВАС[19] настойчиво доказывал авторам обзора на семинаре в Аккре[20], что первоначальным импульсом, побудившим Генерального секретаря создать ЮНОВА, послужило мощное стремление системы Организации Объединенных Наций добиваться согласованности в работе при решении сложных проблем региона, хотя этого как раз добиться пока не удалось.

36. Департамент по политическим вопросам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и ЮНОВА должны придти к общему соглашению по этому вопросу и применять общий подход к его решению. Недавно подготовленный доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, при всей его ориентации на деятельность на страновом уровне, имеет, как кажется, хотя бы некоторое отношение к содержащимся в нем анализу и рекомендациям к решению вопросов субрегионального характера.

37. ЮНОВА еще не добилось существенного продвижения в таких вопросах, как а) положение детей, пострадавших от войны, который был поставлен в первоначальном докладе Совета Безопасности, однако не получил широкого резо-

---

эффективного урегулирования конфликта при низких издержках. Этот пример еще не получил распространения в других регионах мира. Однако такой подход был инновационным не только по своему замыслу, но и по одному из ключевых аспектов его осуществления: использование гражданских наблюдателей для наблюдения за выводом войск (на что необходима лишь небольшая доля расходов по сравнению с использованием военных наблюдателей Организации Объединенных Наций). Такой важный поворот будет, несомненно, применяться и в других местах.

[19] В настоящее время премьер-министр Гвинеи.

[20] См. вставку, озаглавленную «Совещания».

нанса в ЮНОВА[21], и b) рациональное природопользование и управление ресурсами как факторы, способствующие предотвращению вооруженных конфликтов. ЮНОВА не располагает профильным потенциалом ни в одной из этих областей, и его сотрудники, похоже, и без того крайне заняты решением других задач, однако отсутствие такого потенциала, о чем указывалось в пункте 22, и определенности в том, какими основными сферами должно заниматься ЮНОВА, позволяет с достаточным основанием задать вопрос, неужели эти сферы не являются столь же важными аспектами предотвращения конфликтов и миростроительства по сравнению с теми вопросами, которыми оно фактически занимается.

38. Это отнюдь не критика по поводу выбора руководством ЮНОВА направлений своей работы; эти сферы себя вполне оправдывают и хорошо вписываются в его мандат. Кроме того, осознанный оппортунизм в выборе рассматриваемых проблем является полезным, если не важнейшим признаком новизны. Тем не менее постановка самого вопроса уже свидетельствует о целесообразности серьезного рассмотрения соответствующими заинтересованными субъектами степени важности для субрегиона различных приоритетов и отслеживания динамики их развития. Это предполагает также необходимость выполнения более серьезной задачи извлечения из этого опыта соответствующих уроков со стороны Отделения, а также Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира. В условиях недоукомплектованности штата сотрудников, в которых приходится работать ЮНОВА, такая критика в их адрес не очень убедительна, однако она все же наводит на мысль о полезности рассмотрения этих проблем всеми тремя этими подразделениями для дальнейшего продвижения вперед.

Влияние на региональном уровне

39. Один из вопросов, связанных с субрегиональным влиянием деятельности ЮНОВА, заключается в следующем: влияет ли оказываемая ею поддержка на деятельность национальных и региональных партнеров (межправительственных, правительственных и неправительственных) и приспособлены ли ее существующие структуры и процедуры к оптимальному удовлетворению их потребностей. Основными региональными партнерами являются ЭКОВАС, Союз стран бассейна реки Мано и Западноафриканский экономический и валютный союз (ЮЕМОА).

40. В настоящее время уже осуществляется сотрудничество между ЮНОВА и ЭКОВАС. Еще одним крупным партнером является Европейский союз (ЕС), который с энтузиазмом относится к повышению роли ЭКОВАС в поддержании мира в регионе и к помощи, которую ЮНОВА оказывает в целях повышения возможностей ЭКОВАС играть эту роль. «Тройка» ЕС/ЭКОВАС/ЮНОВА проводит регулярные совещания на уровне министров. ЮНОВА участвовала в ра-

[21] Ради справедливости следует отметить, что проблема торговли детьми была одной из тем, которые рассматривались на совещании в Сикассо (в рамках рассмотрения общих проблем в пограничных районах), который был совместно организован ЮНОВА, Клубом Сахеля и ЭКОВАС в 2005 году. Кроме того, представители ЮНОВА поднимали этот вопрос на многих региональных совещаниях по проблемам Западной Африки, которые проводились под эгидой ЮНИСЕФ в последние четыре года.

боте совместной миссии Европейского союза и Организации Объединенных Наций, направленной на оценку возможностей и потребностей ЭКОВАС в области миростроительства и предотвращения конфликтов. Эта миссия была организована после того, как в июле 2003 года Совет Безопасности направил в Западную Африку свою миссию, которая рекомендовала международному сообществу принять практические меры по реагированию на неоднократные призывы к увеличению международной помощи в целях повышения роли ЭКОВАС, а также рекомендовала, чтобы ЮНОВА провела всеобъемлющее исследование методов, с помощью которых международное сообщество может повысить уровень своего сотрудничества и содействия укреплению потенциала ЭКОВАС.

41. Такая оценка является позитивной, поскольку с самого начала не было полной ясности в отношении роли Департамента по политическим вопросам в Нью-Йорке, ЭКОВАС и ЮНОВА. Такая неопределенность отмечалась некоторыми сотрудниками Департамента по политическим вопросам, ЭКОВАС и квалифицированными специалистами периферийных отделений Организации Объединенных Наций. Вопрос, как представляется, заключается в следующем: кто должен докладывать Генеральному секретарю о политических событиях в регионе и каким образом координаторы-резиденты должны сотрудничать с Секретариатом Организации Объединенных Наций и получать от него политическую поддержку и указания. Сейчас, как представляется, эта неопределенность устранена, и координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций в этом субрегионе отметили, что они наладили взаимодействие с ЮНОВА, приветствуя в то же время прояснение роли Департамента по политическим вопросам и ЮНОВА.

42. Постоянно расширяющаяся программа сотрудничества между ЭКОВАС, ЮНОВА и Европейским союзом свидетельствует об усилиях ЮНОВА, направленных на превращение этой структуры в важный источник политической информации для заинтересованных сторон. Однако она должна обладать достаточными возможностями для того, чтобы играть свою роль в этих партнерских отношениях, и она нуждается в сотрудничестве со структурами системы Организации Объединенных Наций, так как в этих условиях она могла бы содействовать осуществлению программ ЭКОВАС/ЕС. В этой связи, возможно, надо будет предпринять активные шаги для того, чтобы отреагировать на замечание, содержащееся в документе, анализирующем итоги миссии Европейского союза и Организации Объединенных Наций, о том, что ЮНОВА рассматривает вопрос о прикомандировании одного сотрудника в Абуджу, чтобы он поддерживал связи с секретариатом ЭКОВАС.

43. Для укрепления потенциала ЭКОВАС, видимо, нужна постоянная поддержка. Хотя имеются достаточные ресурсы, предоставляемые заинтересованными государствами и международным сообществом, в первую очередь Европейским союзом, в рамках некоторых программ еще предстоит многое сделать для обеспечения их полномасштабной реализации и создания постоянного потенциала. Подход ПРООН к использованию взносов, которые делаются на принципах совместного несения расходов программ, осуществляемых ею в Латинской Америке, может быть с пользой применен в целях сотрудничества между ЭКОВАС и ЮНОВА. Нынешнее отсутствие гибкости финансовых и административных процедур Секретариата Организации Объединенных Наций, применяемых по отношению к полевым программам и целевым фондам, види-

мо, не позволит ЮНОВА непосредственно участвовать в этом. Поэтому ЮНОВА должна наладить сотрудничество с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, возможно, с Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) или с самой ПРООН, с тем чтобы эти учреждения могли работать с внешними источниками финансирования в целях укрепления потенциала ЭКОВАС и осуществления его программ.

44. Отношения ЮНОВА с Союзом стран бассейна реки Мано и ЮЕМОА не столь прозрачны для целей обзора, хотя ЮНОВА недавно как раз содействовала финансированию и организации крупного субрегионального совещания, которое проходило в ноябре 2006 года в Конакри и было посвящено вопросам мира, безопасности и укрепления доверия в бассейне реки Мано. В проведении этого совещания участвовали Союз стран бассейна реки Мано, Департамент по политическим вопросам и Программа развития Организации Объединенных Наций/Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению. В целом трудно сказать в настоящее время, какое влияние все это оказывает на субрегиональные организации помимо ЭКОВАС. Однако дело в том, что ЭКОВАС действительно представляется самой главной организацией в этом субрегионе, и поэтому ЮНОВА правильно поступает, уделяя ей свое основное внимание.

45. В настоящее время было бы преждевременно делать вывод о том, являются ли нынешние структуры и процедуры оптимальными для удовлетворения потребностей партнеров ЮНОВА, и делать чрезмерно далеко идущие выводы о поддержке со стороны ЮНОВА в плане предоставления руководящих принципов, своевременных политических рекомендаций и другой соответствующей поддержки в районе ее деятельности. Нельзя даже в предварительном порядке сказать, является ли такая структура оптимальной, до тех пор, пока она не будет должным образом укомплектована, и до тех пор, пока не будут должным образом продуманы, как сказано в пункте 22 выше, минимальные основные функции такой структуры. Нынешний персонал этого подразделения является группой, которая не имеет средств, необходимых для выполнения этой задачи, хотя объем работы уже очень большой.

46. Что касается эффективности деятельности ЮНОВА по учету интересов Организации Объединенных Наций, Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира на страновом и региональном уровнях, то трудно сделать какие-либо выводы помимо того, что это подразделение, видимо, добилось значительных успехов в решении задач по обеспечению мира и безопасности в Западной Африке, которые являются главными для этих двух департаментов. Любые другие крупные задачи должны быть поставлены в общем плане работы этого подразделения, однако поскольку не существует никакого такого плана, если не считать мандата, который находится в стадии осуществления, любые суждения по этому вопросу были бы преждевременными.

Межучрежденческая координация

47. Содействовала ли ЮНОВА согласованию деятельности различных миссий и других региональных структур Организации Объединенных Наций и

способствовала ли она обмену информацией? Самые простые ответы на эти сложные вопросы являются утвердительными. Она организовывала регулярные совещания для специальных политических миссий и миссий по поддержанию мира в этом субрегионе в целях обсуждения вопросов, которые касаются не только положения на границах, но и общих проблем, связанных с управлением такими миссиями, в том числе их военными компонентами. К настоящему дню проведено восемь таких совещаний.

Совещания

Подготовке обзора содействовало проведение двух дополнительных совещаний, которые были организованы при участии ЮНОВА и других партнеров.

Первое совещание по вопросам укрепления мира в Западной Африке было посвящено теме «Региональные вызовы, трансграничные угрозы и изменяющаяся международная роль». Совещание проходило 20–21 октября 2006 года в Сенегале в Институте Горе. На совещании были рассмотрены меры реагирования на региональные вызовы и трансграничные вопросы: управление и безопасность; санкции и эмбарго: непредвиденные национальные и региональные последствия; национальные процессы укрепления мира и их региональные последствия: правосудие в переходный период; уточнение региональных подходов, или новый инструментарий.

Второе совещание по изменяющейся системе обеспечения безопасности в регионе ЭКОВАС было на тему: «Заглядывая назад в будущее». Совещание проходило 30–31 октября 2006 года в Аккре. На нем проходили презентации и дискуссии по изменению системы обеспечения безопасности в Западной Африке, в том числе по следующим темам: медитация — Совет старейшин; сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и ЭКОВАС в поддержании и укреплении мира; ЭКОВАС и Комиссия Организации Объединенных Наций по миростроительству; система раннего предупреждения ЭКОВАС; выборы и демократические преобразования; ВИЧ/СПИД и безопасность; доклад ЮНОВА, озаглавленный «Жизнь после государственной службы: неконституционные смены власти в Западной Африке».

На первом совещании присутствовали послы крупных государств и представители крупных международных неправительственных организаций, занимающихся конфликтами, представители региональных организаций и международных финансовых учреждений. Большинство специальных представителей Генерального секретаря и один координатор-резидент Организации Объединенных Наций из этого субрегиона также присутствовали на совещании. Таким образом, там было интересное сочетание мыслящих практиков и практически работающих мыслителей. На совещании неоднократно затрагивались различные вопросы, которыми занимается ЮНОВА. При этом обсуждались совершенно различные вопросы: от проведения различия между эффективными и неэффективными санкциями

до последствий повышения роли новых экономических держав в этом субрегионе.

Во втором совещании участвовали сотрудники ЭКОВАС, ряд видных мыслителей из этого субрегиона, а также представители органов безопасности и частного сектора. Состоялось серьезное обсуждение вопросов безопасности, назревших в этом субрегионе, и практических аспектов демократической передачи власти. ЮНОВА деликатно участвовала во всем этом, излагая свои позиции, а в конце совещания она представила доклад, озаглавленный «Жизнь после государственной службы». Оба эти совещания подтвердили ту точку зрения, что ЮНОВА оказывает свое влияние на повестку дня и действия ключевых субъектов как в этом регионе, так и за его пределами.

48. Большинство опрошенных участников, представлявших Организацию Объединенных Наций, отметили, что они высоко оценивают обмен информацией в неофициальной обстановке и возможность обсудить проблемы в неофициальном порядке, а также обменяться мнениями. Большинство также высоко оценило тот факт, что эта структура Организации Объединенных Наций по оказанию добрых услуг, которая располагается в непосредственной близости, может предложить им услуги лиц, не являющихся резидентами этого региона. В теории такой механизм может использоваться и другими структурами в этом регионе, которые не входят в систему Организации Объединенных Наций. Однако пока неясно, захотят ли они воспользоваться услугами этой структуры, несмотря на то, что это было бы разумно и полезно для субрегиона.

49. Координацию, как правило, трудно обеспечить на практике тем, кто не имеет возможности контролировать ресурсы структур, деятельность которых они призваны координировать. Поэтому в последнее время практическое осуществление концепции координации выливается в деятельность по согласованию — это гораздо более тонкая и сложная работа, воздействие которой является менее зримым.

50. Складывается впечатление, что руководящая роль ЮНОВА повысила уровень согласованности в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами благодаря тому, что ЮНОВА деликатно предлагала свои услуги, связанные с регулярным проведением форумов и совещаний. Что касается чисто формальной стороны дела, то это согласование пока не выходит за рамки системы Организации Объединенных Наций, поскольку пока что нет свидетельств того, что другие внешние партнеры правительств этого региона, такие как Европейский союз, международные финансовые учреждения или крупные международные неправительственные организации, занимающиеся конфликтами, уже готовы к согласованию своей деятельности. Тем не менее они участвуют в различных совещаниях и мероприятиях, в которых определенную роль играет ЮНОВА, и поэтому, видимо, существуют определенные возможности для оказания на них своего влияния.

51. Тактика ЮНОВА, связанная с организацией или участием в финансировании регулярных совещаний, которая представляет интерес для таких субъектов, является эффективным методом включения определенных вопросов в по-

вестку дня, а это, в свою очередь, содействует согласованию. ЮНОВА привлекала другие влиятельные группы, такие как Сахельский клуб, действующий в рамках Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, для того чтобы включить во многие повестки дня вопрос о безработице среди молодежи в регионе и такие темы, как проблемы пограничных районов. В последнем докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций были рассмотрены трудности, стоящие на пути повышения эффективности межучрежденческой координации и планирования. Что же касается своей сферы деятельности, то ЮНОВА, видимо, достигает в этой области значительных успехов без всяких фанфар.

Междисциплинарные вопросы, включая женскую проблематику и права человека

52. В рамках данного обзора необходимо дать ответ на вопрос, смогла ли ЮНОВА включить женскую проблематику во все свои программы. Однако неясно, как следует на практике понимать включение женской проблематики в те программы, которыми она занимается, особенно с учетом того, что предстоит еще определить ее направления деятельности[22]. Она, безусловно, имеет определенный потенциал в области женской проблематики и активно взаимодействовала с женскими группами в этом регионе в интересах обеспечения мира, причем не последнюю роль в этом деле сыграла сеть женских организаций бассейна реки Мано, занимающихся проблемами мира. Однако прежде всего надо четко определить роль и основные задачи этого подразделения, и только после этого можно будет делать какие-то обоснованные выводы относительно его вклада в учет женской проблематики. Рекомендации по женской проблематике, которые были даны Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, весьма актуальны в этой связи[23].

53. Что касается прав человека, то участникам обзора было сказано, что в рамках своей работы по согласованию ЮНОВА регулярно проводила встречи с главами тех компонентов миссий Организации Объединенных Наций, которые занимаются правами человека. Сотрудники по правам человека также регулярно представляют свои доклады Специальному представителю Генерального секретаря, а через него — Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Эти доклады касаются событий в области прав человека в регионе. В тематических докладах ЮНОВА, таких как исследования по безработице среди молодежи, а также на ее семинарах по проблемам пограничных районов обязательно затрагиваются темы, касающиеся как положения женщин, так и прав человека. В тематической работе по проблемам пограничных районов содержалось интересное исследование — учитывающее прежде всего именно права человека — вопроса о том, как трудно людям, живущим в таких районах, получить удостоверение личности, которое облегчало бы им законное пересечение границы. Большое внимание уделялось также вопросам контрабандного провоза людей, особенно детей.

---

[22] См. пункты 21 и 22, выше.

[23] См. A/61/583, пункт 49 и вставка 2.

54. Однако, возможно, надо будет еще предпринять больше усилий для того, чтобы озабоченность в этой сфере вылилась в практические меры по предотвращению конфликтов в субрегионе и по миростроительству, и для того, чтобы были приняты дополнительные меры с целью продемонстрировать, каким образом полезное изучение проблем безработицы среди молодежи, реформы в сфере безопасности и проблем в пограничных районах можно расширить и включить в него обсуждение и рассмотрение заинтересованными слоями населения конструктивных мер по защите прав человека в этом регионе и по улучшению положения и укреплению безопасности женщин. Один или два примера анализа агитационной работы по этим направлениям по аналогии с тем, что делается в отношении безработицы среди молодежи, могли бы содействовать тому, чтобы эта серьезная озабоченность вылилась в реальные программы правительств и учреждений в этом субрегионе.

55. При постановке задач обзора не было прямо сказано, что необходимо заниматься вопросами безопасности и военными вопросами, однако представляется, что они являются междисциплинарными вопросами, имеющими большое значение. В ходе обзора была сделана попытка выяснить мнения сотрудников ЮНОВА по военным вопросам, однако в результате такого опроса не поступило никаких конкретных предложений, поэтому излагаемые ниже замечания носят предварительный характер, и они не были одобрены специалистами. Военные вопросы и вопросы безопасности носят такой характер, что они, видимо, являются трансграничными и затрагивают многие страны этого субрегиона, поэтому в дальнейшем одна из главных задач ЮНОВА, видимо, будет заключаться в том, чтобы анализировать эти вопросы и давать свои рекомендации по ним. Однако предстоит еще решить, каким образом можно увязать такие вопросы с программами предотвращения конфликтов, включающими, в частности, политические и гуманитарные аспекты и вопросы прав человека, и каким образом можно конструктивно увязать их с параллельной деятельностью таких учреждений, как Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Все это является частью трудной работы, которая еще впереди.

Использование людских и финансовых ресурсов и надежность будущего финансового положения

56. В течение последних лет положение в кадровой области характеризовалось главным образом недостаточностью людских ресурсов и неопределенностью их положения. В ходе обзора уже были сделаны замечания относительно желательности наличия квалифицированных сотрудников из Управления по координации гуманитарных вопросов и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также о важности того, чтобы эти люди размещались в тех же помещениях, что и персонал ЮНОВА, а не в отдельном здании, как это было сделано в случае с Управлением по координации гуманитарных вопросов.

57. Однако вместо того, чтобы задавать вопрос, формулируемый следующим образом: «Какова эффективность договоренностей с Управлением по координации гуманитарных вопросов и УВКПЧ о том, чтобы сотрудники занимались гуманитарными вопросами и вопросами прав человека, а также эффективность договоренности с ПРООН относительно должности директора ЮНОВА?», сле-

дует выяснить, обладают ли нынешние сотрудники необходимыми знаниями и навыками для решения нынешних и будущих задач. При формулировании второго вопроса основное внимание было уделено удовлетворению изменяющихся потребностей субрегиона. На втором месте стоит вопрос о том, как лучше всего оборудовать здание, в котором будут находиться люди, занимающиеся предотвращением субрегиональных конфликтов и установлением мира, и как различные части системы Организации Объединенных Наций — в данном случае Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, УВКПЧ, Управление по координации гуманитарных вопросов и, возможно, ПРООН/Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению — могут наилучшим образом предоставить специалистов, которые необходимы для реализации новой инициативы.

58. Доноры, видимо, готовы предоставить внебюджетные средства в виде целевых фондов для предотвращения конфликтов и миростроительства. Удалось осуществить несколько инициатив, включая проведение в ноябре совещания в Конакри, где рассматривались вопросы поддержания мира в районе бассейна реки Мано. Это мероприятие финансировалось из целевого фонда превентивных действий Департамента по политическим вопросам. Однако управление такими целевыми фондами — это сложное и трудоемкое дело, поскольку необходимо применять обременительные финансовые и административные процедуры Организации Объединенных Наций. ЮНОВА испытывает острую нехватку управленческих кадров, у которых мало времени, поэтому, возможно, следует изучить идею о том, чтобы найти союзников в системе Организации Объединенных Наций, таких как ЮНОПС, которые способны управлять целевыми фондами, действующими под эгидой ЮНОВА.

Другие вопросы

59. Один из вопросов касается воздушного транспорта. Участники обзора исходят из того, что в последнем бюджете были выделены ассигнования на эти цели, однако члены Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам хотели бы получить комментарии по этой теме. Транспортные связи в субрегионе не являются оптимальными, а стандарты безопасности не всегда самые высокие. Благодаря наличию современных средств связи уменьшается необходимость в физическом присутствии для выполнения повседневных функций Организации Объединенных Наций. Однако для решения некоторых задач все же необходимо личное присутствие, в первую очередь речь идет о дипломатии. Поэтому возникает вопрос, можно ли эффективно выполнять функции по оказанию добрых услуг, не имея гарантированного доступа к транспортным средствам, которые целиком или по крайней мере частично предназначены для этой цели. Войны, восстания и мятежи ведут к большим издержкам, а вероятность их возникновения в Западной Африке остается значительной. Поэтому, возможно, было бы разумно проявить определенную щедрость при рассмотрении этого аспекта нынешней деятельности и будущих потребностей ЮНОВА.

Некоторые уроки

60. ЮНОВА — интересный и необычный эксперимент. Будучи новым механизмом, созданным в соответствии с решением Совета Безопасности в целях реагирования на региональные проблемы, связанные с обеспечением мира и безопасности в Западной Африке[24], ЮНОВА увеличивает — по крайней мере потенциально — число средств, к которым международное сообщество может прибегнуть для того, чтобы уладить конфликт и содействовать миру. Эта структура создает новые возможности для конструктивного вмешательства Организации Объединенных Наций в ситуацию, складывающуюся в Западной Африке. Эта структура размещается в субрегионе, т.е. находится в непосредственной близости от района событий, но в то же время менее связана в своих действиях, чем страновые группы Организации Объединенных Наций и/или несколько специальных политических и миротворческих миссий отдельных стран. Для проведения такого эксперимента следует выделить соответствующие ресурсы и управленческие кадры, умело вести наблюдение и проверять на практике, как все это работает в течение длительного срока. Пока что это не было сделано[25] . В будущем это следует сделать.

61. Когда Организация Объединенных Наций разрабатывает интересную идею о повышении своей эффективности в целях содействия миру и сдерживания конфликтов, она должна всячески поддерживать эту идею и не допускать того, чтобы административная практика или обсуждение того, кто должен играть главную роль в представлении докладов Генеральному секретарю о политических событиях в субрегионе, помешали практической реализации и проверке такой идеи.

62. Многие навыки хорошего управления в Организации Объединенных Наций можно получить только в ходе самой работы (может быть, это вообще единственный способ). Существует система обучения, хотя и весьма сложная, тому, как надо укреплять мир и предотвращать конфликты. Те сотрудники, которые работают только в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, не имеют таких же возможностей изучать вопросы миростроительства и предотвращения конфликтов, какие имеют сотрудники ЮНОВА. Сотрудники, работающие в таких новых структурах, как ЮНОВА, должны сознавать свою ответственность в этом отношении и должны тщательно записывать и точно излагать в докладах то, чем они занимаются. Не менее важен и другой аспект: их коллеги из Департамента по политическим вопросам, работающие в Центральных учреждениях, которые лишены возможности непосредственно участвовать в многосторонних усилиях по миростроительству, должны сознавать свою ответственность за изучение и применение опыта таких подразделений, как ЮНОВА.

63. Более широкие программы обмена и ротации сотрудников между Центральными учреждениями и периферийными подразделениями принесли бы больше пользы как сотрудникам, так и Организации. Мобильность на протяжении служебной карьеры является одним из необходимых условий повышения по службе в фондах и программах и является испытанным и экономически эф-

[24] См. S/2005/16.

[25] Первый среднесрочный обзор, который был проведен собственными силами в 2003 году, касался главным образом вопросов административной поддержки (см. S/2004/797).

фективным способом привития сотрудникам таких навыков, которые необходимы Секретариату Организации Объединенных Наций. Сотрудникам Центральных учреждений, особенно сотрудникам Департамента по политическим вопросам, пошла бы на пользу работа в таких миссиях и подразделениях, как Смешанная камеруно-нигерийская комиссия и ЮНОВА, и наоборот.

64. Работе ЮНОВА, видимо, мешают ограничения, установленные в отношении мобильности персонала, и типы контрактов, которые доступны ее персоналу. Если Департамент по политическим вопросам и Секретариат Организации Объединенных Наций хотят создать более значительный потенциал в области миростроительства и предотвращения конфликтов, то эти ограничения следует отменить, а сотрудники ЮНОВА должны получать контракты, позволяющие им служить в любом месте, где есть структуры Организации Объединенных Наций.

65. Успех ЮНОВА частично объясняется ее интеграцией со Смешанной камеруно-нигерийской комиссией благодаря тому, что имеется непосредственная связь между превентивной дипломатией и созданием параллельной структуры по изучению и анализу опыта в области предотвращения конфликтов. Этот урок необходимо анализировать и дальше для того, чтобы определить, может ли он быть основой для будущих инициатив такого характера.

Некоторые выводы и рекомендации

Предложения относительно исполнителей

Результаты и достигнутый прогресс

1. ЮНОВА является экспериментальной структурой, которая может стать важным дополнением к существующим механизмам Организации Объединенных Наций, применяемым для целей миростроительства и предотвращения конфликтов. До настоящего времени существует разрыв между способностью Организации Объединенных Наций реагировать на угрозы миру на уровне одной страны и ее глобальной способностью делать это. Такая субрегиональная структура, как ЮНОВА, может заполнить этот пробел.

2. Результаты оказались более чем удовлетворительными с учетом того, что эта структура была создана относительно недавно, и того факта, что ей была поручена совершенно новая роль. Достигаемый эффект — с точки зрения процессов предотвращения конфликтов и процессов миростроительства, которые запущены по инициативе ЮНОВА, — еще предстоит определить.

Управление служб внутреннего надзора

Сильные и слабые стороны

3. Судя по всем имеющимся данным, основные заинтересованные стороны — как в субрегионе, так и за его пределами — высоко ценят деятельность, связанную с оказанием добрых услуг, которую они считают успешной.

4. ЮНОВА не имеет общего плана работы. Такой план должен быть разработан в ближайшее время. В Канцелярии нет заместителя директора, который выполнял бы управленческие функции. Эта должность должна быть заполнена очень скоро. Создается впечатление, что работе этой структуры препятствуют ограничения, установленные на типы контрактов, которые предоставляются ее персоналу.	ЮНОВА, Департамент по политическим вопросам, Служба кадрового управления и обеспечения Департамента операций по поддержанию мира, Управление людских ресурсов
Передовой опыт и извлеченные уроки	
5. Исследования ЮНОВА носят новаторский характер и, видимо, имеют отклик в субрегионе, где их рассматривают как анализ проводимой работы; сознательное проведение экспериментов на основе такого анализа в целях согласования усилий различных партнеров и решения субрегиональных проблем, связанных с предотвращением конфликтов.	
Рекомендации в отношении будущей политики и практики	
6. ЮНОВА, которая является экспериментальной структурой, должна получить адекватные кадровые и другие ресурсы; необходимо обеспечить хорошее управление этой структурой и наблюдение за ее деятельностью, и следует проверить, как она работает в течение значительного срока.	ЮНОВА, Департамент по политическим вопросам, Служба кадрового управления и обеспечения Департамента операций по поддержанию мира, Управление служб внутреннего надзора
7. Совершенно очевидно, что ЮНОВА должна оказывать добрые услуги. Какие еще потребности должны удовлетворяться для обеспечения ее оптимального функционирования, пока неясно. Поэтому нынешний персонал ЮНОВА должен предложить минимальный круг основных функций, которые должны быть поручены региональной структуре, занимающейся вопросами миростроительства и предотвращения конфликтов. Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира также должны вносить свой вклад в этот процесс. Совет Безопасности, возможно, пожелает внести ясность в этот вопрос, прежде чем продлять мандат.	ЮНОВА, Департамент по политическим вопросам, Служба кадрового управления и обеспечения Департамента операций по поддержанию мира
8. ЮНОВА, возможно, пожелает продолжать свою работу, которая была основана на взаимодействии с Советом старейшин ЭКОВАС, и пожелает разработать описание роли старейшин в этом субрегионе наряду с расширением функций Специального представителя Генерального секретаря, связанных с оказанием добрых услуг.	Департамент по политическим вопросам, ЮНОВА

9. Как Департамент по политическим вопросам, так и ЮНОВА нуждается в том или ином механизме изучения накопленного опыта. Эти механизмы необязательно должны быть такими же, как в Департаменте операций по поддержанию мира. Однако эта цель должна быть достигнута тем или иным соответствующим образом. Выделение по крайней мере 1 процента ресурсов Департамента по политическим вопросам и ЮНОВА на оценку эффективности и влияния их деятельности и систематическое применение накопленного опыта были бы минимальными мерами реагирования на существующие потребности.	Департамент по политическим вопросам, ЮНОВА
10. Ротация персонала между Центральными учреждениями и периферийным подразделением может содействовать укреплению потенциала в области миростроительства и предотвращения конфликтов и является испытанным и экономически эффективным способом привития персоналу таких навыков, которые необходимы для Организации Объединенных Наций. Она улучшила бы возможности персонала Центральных учреждений, особенно персонала Департамента по политическим вопросам, работать в миссиях и структурах, таких как Смешанная камеруно-нигерийская комиссия и ЮНОВА, а также движение персонала в противоположном направлении. Таким образом, работе Департамента по политическим вопросам, возможно, содействовало бы снятие ограничений с типов контрактов, которые предоставляются квалифицированным сотрудникам ЮНОВА, и предоставления им контрактов, позволяющих им работать в любом месте, где могут служить такие сотрудники Организации Объединенных Наций.	Департамент по политическим вопросам, Управление людских ресурсов, Служба кадрового управления и обеспечения Департамента операций по поддержанию мира